

BADAN PERMUSYAWARATAN DESA DALAM TIGA PERIODE PEMERINTAHAN DI INDONESIA

EMILDA FIRDAUS

Jalan Cemara Gading No. 23 Komplek Pemda Pekanbaru

Abstrak

Secara historis desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara bangsa ini terbentuk. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Dalam rangka untuk mewujudkan otonomi dan demokrasi pada pemerintahan desa tersebut, maka perlu ada pengaturan yang jelas dan khusus terhadap keberadaan BPD ini pada setiap kabupaten di Indonesia. Dalam tiga periode pemerintahan di Indonesia yaitu dari periode orde lama, periode orde baru dan orde reformasi, telah mengakui adanya sistem pemerintahan desa dan badan legislatif desa walaupun memiliki perbedaan dalam wujud implementasinya.

Abstract

Historically village represent will form of political society and the governance in Indonesia far before this nation and state is formed. Social structure of a kind the village, socialize custom and others have come to social institution having very important position. In order to realize autonomy and democratize at the village governance, hence need there is clear arrangement and this specially to existence BPD in each regency in Indonesia. In three governance period in Indonesia that is from Orde Lama period, period of Orde Baru and Reform Order have acknowledged legislative body and village governance system of village although own difference in the form of it implemented.

Kata kunci: Desa, BPD.



A. Pendahuluan

Paradigma pembangunan yang sentralistik dalam sejarahnya terbukti telah gagal dan perlu dikembangkan paradigma baru yaitu paradigma pembangunan yang melibatkan peran serta masyarakat secara luas melalui peningkatan *civil society*, sehingga tujuan pembangunan adalah dari masyarakat oleh masyarakat dan untuk masyarakat dapat tercapai. Pasca runtuhnya kekuasaan orde baru, Indonesia mengalami banyak perubahan-perubahan dalam sistem ketatanegaraannya, tak terkecuali reformasi di bidang sistem pemerintahan daerah. Otonomi daerah telah memberikan ruang gerak yang luas bagi masyarakat untuk aktif dan turut serta dalam pembangunan.

Sekarang ini telah terjadi perubahan paradigma dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan di Indonesia yaitu dari sistem otoritarian kepada sistem demokratis, dan dari sistem sentralistik kepada sistem otonom. Perubahan paradigma tersebut sudah tentu berdampak terhadap sistem hukum yang dianut selama ini yang menitikberatkan kepada produk-produk hukum yang lebih banyak berpihak kepada kepentingan penguasa daripada kepentingan rakyat, dan produk hukum yang lebih mengedepankan dominasi kepentingan Pemerintah Pusat daripada kepentingan Pemerintah Daerah.¹

Sebagai konsekuensi dari reformasi tersebut, pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi adalah suatu program yang harus diwujudkan agar terciptanya demokrasi

¹ Romli Atmasasmita, "Menata Kembali Masa Depan Pembangunan Hukum Nasional," *Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII* yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 1.

dan pembangunan yang merata di daerah sesuai dengan yang dicita-citakan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk melaksanakan ketentuan yang diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 itu, maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai garis dan haluan untuk terlaksananya program tersebut. Seiring perjalanan reformasi ketatanegaraan di Indonesia, undang-undang tentang Pemerintahan Daerah direvisi lagi dan diganti dengan undang-undang no 32 tahun 2004. Suatu otonomi bukanlah final tapi merupakan langkah awal, sehingga isi dan realisasi dari otonomi sangatlah penting.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah membawa sebuah asa baru yang menggembirakan, karena kebijakan sebelumnya sangat bersifat sentralistik sehingga membawa dampak multi krisis pada bangsa ini.

Selanjutnya konsep ini diperjelas dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Jadi secara implisit menurut ketentuan ini sebenarnya pemerintahan desa adalah bagian dari pemerintahan daerah. Oleh karenanya pemerintahan desa saat ini diatur dalam perundang-undangan tentang pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Menurut ketentuan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, Desa diberi pengertian sebagai :

“Desa adalah suatu masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”²

Secara historis Desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara bangsa ini terbentuk. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Hal ini antara lain ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang kongkrit. Aturan yang mengatur tentang Pemerintahan Desa sangat dibutuhkan karena besar pengaruhnya bagi perkembangan desa itu. Peraturan tentang Pemerintahan Desa terbentuk seiring dengan peraturan yang mengatur tentang Pemerintahan Negara Indonesia. Peraturan mengenai Pemerintahan Desa tertuang di dalam undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah atau Otonomi Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan pada masa Orde Baru di atur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979.³

Peraturan tentang desa tidak hanya diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun

² Wasistiono Sadu, Irwan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa*, Fokusmedia, Bandung, 2007, hlm. 25.

³ HW.Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Bulat dan Utuh*, PT Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 4.

1999 tentang Pemerintahan Daerah tapi juga diatur dalam beberapa peraturan pelaksanaan seperti Peraturan Pemerintah RI (PPRI) Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa. Peraturan ini mengatur beberapa hal pokok yang berkaitan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa. Dimana Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dilakukan oleh Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD). BPD berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintah Desa. Anggota BPD dipilih dari dan oleh penduduk desa yang berjumlah ganjil dan sekurang-kurangnya 5 (lima) orang.⁴

Dalam mencapai tujuan mensejahterakan masyarakat desa, masing-masing unsur pemerintahan desa, Pemerintah Desa dan BPD dapat menjalankan fungsinya dengan mendapat dukungan dari unsur yang lain. Oleh karena itu hubungan yang bersifat kemitraan antara BPD dengan Pemerintah Desa harus didasari pada filosofi antara lain:

1. Adanya kedudukan yang sejajar diantara yang bermitra,
2. Adanya kepentingan bersama yang ingin dicapai,
3. Adanya prinsip saling menghormati,
4. Adanya niat baik untuk saling membantu dan saling mengingatkan.⁵

BPD merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara desa. Keberadaan BPD dalam pemerintahan desa adalah bukti keterlibatan masyarakat dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan diatur lebih rinci lagi dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor. 72 Tahun 2005. Dalam Peraturan undang-undangan yang berlaku ini disebutkan dan dijelaskan bahwa Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalur aspirasi masyarakat dan disamping itu BPD berfungsi mengawasi pelaksanaan peraturan desa dalam rangka menetapkan pelaksanaan kinerja pemerintahan desa.

Keanggotaan BPD terdiri dari wakil penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Yang dimaksud dengan wakil masyarakat dalam hal ini seperti ketua Rukun Warga, Pemanggu adat dan tokoh masyarakat. masa jabatan BPD 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah ganjil paling sedikit 5 (lima) orang dan yang paling banyak 11 (sebelas) orang dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk dan kemampuan keuangan desa.⁶

Dalam rangka untuk mewujudkan otonomi dan demokrasi pada pemerintahan desa tersebut, maka perlu ada pengaturan yang jelas dan khusus terhadap keberadaan BPD ini pada setiap kabupaten di Indonesia. Agar peraturan ini dapat dilaksanakan dengan baik di setiap Daerah, Maka di setiap Daerah Kabupaten diperlukan Peraturan lebih lanjut yang

⁴ "Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2001 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa," *Lembaran Negara Republik Indonesia* Tahun 2001 Nomor 142, Pasal 30-32.

⁵ Wasistiono Sadu dan Irwan Tahir, *Prospek pengembangan Desa*, op. cit., hlm.35-36.

⁶ Pasal 13, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.72 Tahun 2005 tentang Desa.

disebut dengan Peraturan Daerah Kabupaten atau yang disebut dengan PERDA khususnya mengenai BPD.

Peran BPD dengan fungsi dan wewenangnya dalam membahas rancangan serta menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa merupakan sebagai kerangka kebijakan dan hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Desa. Penyusunan peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa, tentu berdasarkan kepada kebutuhan dan kondisi Desa setempat, serta mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai sebuah produk hukum, peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum. Sebagai sebuah produk politik, peraturan Desa disusun secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya melibatkan partisipasi masyarakat. Masyarakat mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberi masukan kepada BPD maupun Kepala Desa dalam proses penyusunan peraturan Desa.⁷

Dengan adanya peraturan desa pada desa, tentu akan membawa harapan akan terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan desa yang teratur dan demokratis. Teratur di sini dimaksudkan yaitu suatu pemerintahan desa yang dalam bertindak atau dalam menyelenggarakan pemerintahannya telah mempunyai dasar hukum untuk mengambil kebijakan terhadap aspek-aspek penting bagi masa depan masyarakat tersebut.

B. BPD dalam Tiga Periode Pemerintahan di Indonesia

Pembagian tugas dan atau wewenang dapat dilakukan dengan dua cara yaitu secara horizontal dan secara vertikal. Pembagian secara horizontal adalah pembagian tugas dan atau wewenang menurut fungsinya, yang mana petugas dalam melaksanakan tugasnya mempunyai kedudukan sama dengan petugas lain yang ruang lingkupnya berbeda.⁸

Pembagian secara vertikal adalah pembagian tugas dan wewenang menurut tingkatannya, yang mana petugas dalam melaksanakan tugas dan atau wewenangnya mempunyai kedudukan yang berbeda tingkatannya dengan petugas lain, petugas yang lebih tinggi kedudukannya dapat melimpahkan tugas dan atau wewenang kepada petugas yang lebih rendah kedudukannya. Dalam hal ini, penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan program otonomi dan desentralisasi dalam konsep Negara kesatuan, merupakan salah satu bentuk pembagian tugas dan wewenang dengan cara vertikal.⁹

Untuk Pemerintahan desa, sebenarnya tidak ada ketentuan perundangan-undangan yang secara tegas menyatakan bahwa desa merupakan daerah otonom, namun dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999 menyatakan bahwa,

“Desa atau yang disebut dengan mana lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten”.

⁷ E.B. Sitorus, dkk, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa*, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2007, hlm. 97.

⁸ R. Abdoel Djamil, *Pengantar Hukum Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 89

⁹ *Ibid*

Ketentuan serupa juga terdapat dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 yang merupakan pengganti Undang-Undang No.22 Tahun 1999. Dari ketentuan ini dapat kita menyimpulkan bahwa kalimat “Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat”. ini dapat diartikan desa adalah daerah otonom karena adanya kewenangan yang diberikan perundang-undangan kepada desa untuk mengurus sendiri kepentingan masyarakat desa setempat, yang mana kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri merupakan inti makna dari istilah otonomi.

Dalam pengertian sosiologis, desa digambarkan sebagai suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan dimana mereka saling mengenal dan corak kehidupan mereka relatif homogen serta banyak bergantung kepada alam.

Dari sudut pandang politik dan administrasi pemerintahan, desa dipahami sebagai suatu daerah kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa (memiliki wewenang) mengadakan pemerintahan sendiri. Pengertian ini sangat menekankan adanya otonomi untuk membangun tata kehidupan desa bagi kepentingan penduduk.

Munculnya otoritas politik di dalam suatu komunitas yang disebut dengan desa secara internal mudah dipahami, dengan melihat sejarah perkembangannya. Secara faktual jumlah penduduk bertambah dan masalah-masalah berkaitan dengan kepentingan masyarakat bertambah. Kenyataan tersebut sudah barang tentu mendorong munculnya suatu otoritas yang diharapkan dapat mengatasi berbagai persoalan yang merealisasikan aspirasi yang berkembang.

Berdasarkan aspek yuridis formal, maka perkembangan desa di Indonesia dapat ditelusuri melalui implementasi berbagai produk perundang-undangan yang mengatur tentang desa. Mulai dari Pasca masa kemerdekaan hingga produk hukum Pemerintahan Republik Indonesia sekarang.

1. BPD Pasca Kemerdekaan dan Era Pemerintahan Orde lama (1945-1965)

Sejak awal kemerdekaan Pemerintah Indonesia telah memberikan pengakuan terhadap kedudukan dan keberadaan Desa. Dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Nomor II disebutkan bahwa:

“Dalam teritorial Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbestuurungsdelandschappen* dan *Volksgemeenschappen* seperti Desa di Jawa dan Bali. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak asal-usul daerah tersebut.”

Peraturan perundang-undangan pertama yang dibentuk untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan desa saat berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 adalah Undang-Undang Nomor. 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja. Dengan dibentuknya undang-

undang ini maka semua peraturan perundangan yang berlaku sebelumnya seperti IGO dan IGOB dinyatakan tidak berlaku lagi.

Adapun yang dimaksud dengan desa praja adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri memiliki penguasa dan mempunyai harta benda sendiri.¹⁰ Badan musyawarah desa praja adalah sebagai badan perwakilan dari masyarakat desa praja dan cara pemilihan dan pengangkatan anggotanya ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I.

Undang-undang ini tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, disebabkan terjadinya peristiwa G-30-S/PKI yang telah menimbulkan dampak berbagai macam kehidupan sehingga mengalami kesulitan untuk melaksanakannya. Seiring dengan itu, Pemerintahan Orde lama membuat kebijakan untuk menitik beratkan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah. Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 perlu ditinjau kembali sehubungan dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri No.29 Tahun 1966 tentang Penundaan Realisasi Pembentukan Desa Praja. Akibatnya ditunda berlakunya Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 daerah mengalami kesulitan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, terutama dalam pemilihan kepala desa. Agar ada pedoman secara nasional maka pada Tahun 1978 ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1978 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan Pemberhentian Sementara dan Pemberhentian Kepala Desa.¹¹

2. BPD pada Era Pemerintahan Orde Baru

Satu tahun setelah dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, dibentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pembentukan undang-undang ini didasarkan pertimbangan bahwa Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1965 tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan dan perlu diganti. Undang-undang ini mengarahkan pada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional menjamin terwujudnya demokrasi Pancasila secara nyata, dengan menyalurkan pendapat masyarakat dalam wadah yang disebut *Lembaga Musyawarah Desa* (LMD)

Selanjutnya undang-undang ini mengatur dua organisasi pemerintahan terendah dibawah kecamatan, yakni desa dan kelurahan. Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk di dalamnya masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah di bawah kecamatan dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan Kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk, mempunyai organisasi terendah langsung di bawah camat, dan tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.¹²

Hal ini secara jelas disebutkan dalam konsideran menimbang dalam Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1979 bahwa” Sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan Desa sejauh mungkin diseragamkan dengan mengindahkan keragaman keadaan Desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku”. Namun upaya penye-

¹⁰ Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm. 144-145.

¹¹ *Ibid*, hlm.146.

¹² *Ibid*,.hal. 148.

ragaman pengaturan masyarakat desa justru menghambat tumbuhnya kreatifitas dan partisipasi masyarakat.¹³

Dalam penjelasan Undang-Undang No.5 Tahun 1979 ini menyatakan, bahwa Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah pewarisan dari undang-undang yang lama yang pernah ada yang mengatur desa, yaitu *Inlandsche Gemeente Ordonnantie/ (IGO)* yang berlaku untuk Jawa dan Madura, dan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten (IGOB)* yang berlaku diluar Jawa dan Madura. Peraturan perundang-undangan ini tidak mengatur desa secara seragam dan kurang memberikan dorongan kepada masyarakat untuk tumbuh kearah kemajuan yang dinamis. Akibatnya desa dan pemerintahan desa yang sekarang ini bentuk dan coraknya masih beraneka ragam. Masing-masing memiliki ciri-cirinya sendiri yang terkadang-kadang dianggap merupakan hambatan untuk pembinaan dan pengendalian yang intensif guna peningkatan taraf hidup masyarakatnya.¹⁴

Jadi, secara formal dan eksplisit, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 ditujukan untuk melakukan penyeragaman bentuk terhadap keanekaragaman tata pemerintahan desa yang ada. Tujuan politisnya adalah untuk melakukan intervensi dan standarisasi yang diinginkan oleh rezim orde baru agar dapat mengendalikan semua level pemerintahan secara penuh. Kelemahan dari undang-undang ini adalah tidak adanya pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif.¹⁵ Pemerintah Desa menurut undang-undang ini adalah terdiri dari Kepala Desa Dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Dalam hal ini Kepala Desa berkedudukan sebagai alat Pemerintah, alat Pemerintah Daerah dan alat Pemerintah Desa yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa.¹⁶

3. BPD pada Era Reformasi

Era reformasi membawa angin segar bagi pelaksanaan otonomi daerah, ketika desentralisasi dan demokrasi lokal mengalami kebangkitan, menyusul lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Dari sisi desentralisasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 secara signifikan memberi penghargaan terhadap keragaman lokal, membuka ruang bagi masyarakat lokal untuk menemukan identitas lokal yang telah lama hilang selama penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, mengurangi kontrol negara terhadap desa, serta sedikit banyak memberikan kewenangan untuk memperkuat eksistensi dan otonomi desa. Jika dibawah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 desa ditempatkan sebagai unit pemerintahan terendah dibawah camat, maka di bawah Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 1999 desa ditempatkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak dan berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul¹⁷.

¹³ Wasistiono, *Op.Cit*, hal. 20-21.

¹⁴ HAW.Widjaja, *Op.Cit*, hlm. 10.

¹⁵ Maryuni, *Alokasi Dana Desa Formulasi dan Implementasi*, Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, Malang, 2002, hlm. 10.

¹⁶ Soewarno Handajaningrat & R. Hindratmo, *Landasan dan Pedoman Kerja Administrasi Pemerintah Daerah, Kota dan Desa*, CV. Haji Masagung, Jakarta, 1993, hlm. 77.

¹⁷ Abdul Rozaki, dkk, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, Ire Pres, Yogyakarta, 2005, hlm. 11.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menegaskan bahwa desa tidak lagi merupakan wilayah administratif, bahkan tidak lagi menjadi bawahan atau unsur pelaksanaan daerah, tetapi menjadi daerah yang istimewa dan bersifat mandiri yang berada dalam wilayah kabupaten sehingga setiap warga desa berhak berbicara atas kepentingan sendiri sesuai kondisi budaya yang hidup di lingkungan masyarakatnya¹⁸.

Undang-Undang No.22 Tahun 1999 telah membuka ruang politik yang lebih inklusif serta memotong sentralisme dan ototiterisme di tangan “penguasa tunggal” kepala desa. Masyarakat desa sekarang jauh lebih kritis menuntut kinerja kepala desa lebih akuntabel dan transparan dalam mengelola kebijakan dan keuangan desa. Keberadaan badan Perwakilan desa (BPD) menjadi aktor baru pendorong demokrasi.

Masyarakat berharap bahwa kehadiran BPD menjadi dorongan baru bagi demokrasi desa, yakni sebagai artikulator aspirasi dan partisipasi masyarakat, pembuat kebijakan secara partisipasi masyarakat dan alat kontrol yang efektif terhadap pemerintah desa¹⁹.

Badan Perwakilan Desa (BPD) atau disebut dengan nama lain dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai lembaga legislatif desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat, bersama- sama Pemerintah Desa membuat dan menetapkan Peraturan Desa (PERDES), menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat kepada pejabat atau intansi yang berwenang serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan PERDES, APBD serta keputusan Kepala Desa.

Pelaksanaan fungsi BPD ditetapkan dalam Tata Tertib BPD sendiri dalam Pasal 1 Huruf b Kepmendagri No. 64 Tahun 1999 dinyatakan secara tegas bahwa pemerintah desa adalah kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan BPD. Dari ketentuan ini tampak jelas bahwa antara lembaga pemerintahan desa dan BPD merupakan lembaga yang terpisah yang mempunyai tugas dan kewenangan sendiri²⁰.

Dalam Pasal I huruf (o) Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa,

“Desa atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam system Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketentuan ini mengandung semangat untuk mengembalikan Desa menurut asal-usul dan adat istiadat, dengan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Namun kekeliruan terbesar dari ketentuan ini adalah membatasi keberadaan Desa hanya pada wilayah kabupaten. Konsekuensi yang terjadi pada saat itu adalah seluruh Desa yang berada di wilayah Kota berubah menjadi Kelurahan, dan Kelurahan yang berada di wilayah Kabupaten berubah menjadi Desa.

¹⁸ HAW.Widjaja, *Op. Cit*, hlm. 17.

¹⁹ Abdul Rozaki, dkk, *Op. Cit*, hlm. 12.

²⁰ HAW.Widjaja, *Op.Cit*, hlm. 27.

BPD atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa, berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau Peraturan Desa, dan Keputusan Kepala Desa, dan juga sebagai sarana penampung dan penyalur aspirasi masyarakat desa. Di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan desa lainnya sesuai dengan kebutuhan desa bersangkutan.

Kehadiran BPD dengan fungsi dan wewenang yang dimilikinya memungkinkan adanya keseimbangan dan fungsi saling mengawasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, sehingga keberadaan kepala desa yang ada pada orde baru seperti “Penguasa tunggal” di desa tidak akan terjadi lagi.

Agar Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 khususnya mengenai peraturan yang mengatur tentang pemerintahan Desa dapat dilaksanakan dengan baik maka dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia (PPRI) No. 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.

Dalam Pasal 31 PPRI No. 76 Tahun 2001 disebutkan bahwa anggota Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh penduduk desa Warga Negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan yang diatur dalam Peraturan Daerah.

Penggantian Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, khusus materi muatan tentang pemerintahan desa, membawa implikasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa dalam rangka penyesuaian dengan isi Pasal 18 B UUD 1945 dan Kepala Daerah tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD. Demikian pula Kepala Desa tidak lagi bertanggung jawab kepada BPD.²¹

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan koreksi atas kelemahan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara jelas dan tegas memuat substansi mengenai pengakuan dan pengormatan terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak tradisionalnya pengertian Desa dan kawasan perdesaan, pembentukan, penggabungan/penghapusan desa, sistem penyelenggaraan pemerintahan desa dan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, perangkat desa, badan permusyawaratan desa, kelembagaan masyarakat di desa, keuangan desa, kerjasama desa, penyelenggaraan pembinaan dan pengawasan serta pemberdayaan masyarakat desa.²²

Pemerintahan desa terdiri dari pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa.²³ Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Sekretaris desa diisi dari *Pegawai Negeri Sipil* yang memenuhi persyaratan.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ini memberi peluang kepada masyarakat hukum adat memilih Kepala Desa atau sebutan lain menurut hukum adatnya. Selain itu juga, tata cara pemilihan baik pemilihan kepala desa di luar maupun di dalam masyarakat hukum adat akan diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah yang berpedoman pada peraturan pemerintah. Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya tidak lagi

²¹ Dasril Radjab, *Op.Cit*, hlm.158.

²² Wasistiono, *Op. Cit*, hlm.29.

²³ Pasal 200, Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004.

bertanggung jawab kepada Kepala Badan Permusyawaratan Desa (BPD), tetapi cukup memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban (LKPJ) yang tidak membawa konsekuensi langsung pemberhentian Kepala Desa. Masa jabatan kepala desa selama 6 tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 kali masa jabatan berikutnya.²⁴

Adapun Fungsi Badan Permusyawaratan Desa adalah menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Badan Permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk desa yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Pimpinannya dipilih dari dan oleh anggota Badan Permusyawaratan Desa. Tata cara penetapan anggota dan pimpinan Badan Permusyawaratan Desa diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah. Di desa juga dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan peraturan desa dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.²⁵

Dengan berlakunya Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang No.22 Tahun 1999, keberadaan BPD juga berganti nama menjadi BPD. Meskipun Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tidak memiliki fungsi pengawasan/kontrol terhadap kepala desa, tetapi dari sisi pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan masih terbuka dengan diberikannya dua fungsi kepada Badan Permusyawaratan Desa yang dulu dimiliki oleh BPD berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, yaitu berfungsi menampung dan menyalurkan aspirasi dan menetapkan Perdes, fungsi yang dimiliki Badan Permusyawaratan Desa merupakan sarana penting bagi pelebagaan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan desa.

BPD yang selama ini berubah namanya menjadi Badan Permusyawaratan Desa. Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan Desa bersama Kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Oleh karenanya BPD sebagai badan permusyawaratan yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara Kepala Desa dengan masyarakat desa, juga harus dapat menjalankan fungsi utama yakni *fungsi representasi*.²⁶

Didalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Pasal 34 juga menjelaskan tentang fungsi BPD yaitu menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Bahkan dalam PPRI No. 72 ini juga menjelaskan lebih rinci tentang tugas dan wewenang Badan Permusyawaratan Desa.

C. Kesimpulan

Dalam tiga periode pemerintahan di Indonesia yaitu dari periode orde lama, periode orde baru dan orde reformasi, telah mengakui adanya sistem pemerintahan desa dan badan legislatif desa walaupun memiliki perbedaan dalam wujud implementasinya. Pada masa orde lama lahir Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang desa praja dan

²⁴ Dasril Radjab, *Op. Cit*, hlm. 158.

²⁵ Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*, Kata Hasta, Jakarta, 2005, hlm. 263.

²⁶ Wasistiono, *Op. Cit*, hlm.34.

dibentuk badan musyawarah desa praja, tapi tdk dapat berjalan maksimal karena kebijakan pemerintah pada waktu itu tidak mendukung. Memasuki masa orde baru dilakukan penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional untuk menjamin terwujudnya demokrasi pancasila, dibentuk lembaga masyarakat desa (LMD) untuk menyalurkan aspirasi masyarakat, tapi penyeragaman pengaturan tentang desa justru menghambat pertumbuhan dan perkembangan masyarakat desa. Pada orde reformasi berlaku dua undang-undang tentang pemerintahan daerah. Pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 telah membuka ruang bagi masyarakat lokal untuk berpartisipasi dalam pemerintahan dan memperkuat eksistensi dan otonomi desa. Di desa dibentuk badan perwakilan desa sebagai lembaga legislatif yang menjadi aktor baru pendorong demokrasi. Lembaga ini berfungsi membuat peraturan desa bersama pemerintah desa, menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap peraturan desa, APBD serta keputusan kepala desa.

Lahirnya Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah merupakan koreksi dari undang-undang sebelumnya, perubahan yang mencolok terletak pada digantinya istilah badan perwakilan desa menjadi badan permusyawaratan desa, perubahan lainnya bahwa kepala desa tidak lagi bertanggungjawab kepada badan permusyawaratan desa tapi hanya memberikan laporan pertanggungjawaban dan tidak membawa konsekuensi langsung pemberhentian kepala desa. Perubahan pengaturan tentang BPD pada undang-undang yang baru ini ternyata malah melemahkan kembali eksistensi BPD yaitu pertama perubahan nama lembaga ini merupakan titik awal yang membuat keberadaan BPD menjadi tumpul, BPD harus dikembalikan lagi pada fungsi awalnya sebagai badan perwakilan desa, yang kedua perubahan keanggotaan BPD yang tidak dipilih lagi oleh rakyat tapi ditentukan oleh undang-undang , ini jelas tidak mencerminkan jiwa demokrasi yang sesungguhnya karena tidak mengikutsertakan partisipasi rakyat, yang ketiga menghilangkan fungsi pengawasan terhadap pemerintahan desa dimana tidak ada pengaturan tentang standar pengawasan BPD terhadap kinerja kepala desa.

Terlepas dari kelemahan-kelemahan di atas, kehadiran BPD yang merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dapat dianggap sebagai parlemen desa dan sebagai lembaga yang baru didesa pada era otonomi daerah di Indonesia wajarlah jika masih terdapat kelemahan-kelemahan dalam hal pengaturan terhadap BPD itu sendiri dan kedepannya diharapkan dapat dilakukan perubahan-perubahan untuk lebih menjamin eksistensi lembaga BPD sebagai lembaga legislatif desa dan terciptanya pendidikan demokrasi pada sistem pemerintahan desa sebagai instrumen terkecil dari sistem pemerintahan di Indonesia.

D. Daftar Pustaka

- Abdoel R Djamil, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2005
Abdul Rozaki dkk, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, Yogyakarta, Ire Press, 2005
Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2005
E.B.Sitorus dkk, *Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Tentang Desa*, Jakarta, Departemen Dalam Negeri, 2007

- Handajaningrat, Soewarno dan R. Hindratmo, 1993, *Landasan Dan Pedoman Kerja Administrasi Pemerintah Daerah, Kota dan Desa*, Jakarta, CV. Haji Masagung
- Maryuni, *Alokasi Dana Desa Formulasi dan Implementasi*, Universitas Brawijaya, 2002
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa*.
- Romli Atmasasmita, “Menata Kembali Masa Depan Pembangunan Hukum Nasional,” seminar pembangunan hukum nasional VIII yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003
- Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Kata Hasta Pustaka, 2005
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (Amandemen)*.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*. Surabaya: Lima Bintang.
- Wasistiono Sadu dan Irwan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa*. Bandung: Fokusmedia., 2007
- WAH.Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli Bulat Dan Utuh*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005